ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN—POLONIA

VOL. XXII, 8 SECTIO H 1988

Hochschule für Wirtschafts- und Sozialwissenschaft, St. Gallen, Schweiz

Alois RIKLIN

Politische Erfindungen

Wynalazki w polityce

Изобретения в политике

Von Erfindungen zu sprechen, ist in der Geistesgeschichte unüblich. Der Begriff wird in der Regel den technischen und medizinischen Wissenschaften vorbehalten. Zu Unrecht! Denn es gibt echte Erfindungen auch in den Sozialwissenschaften, echte, von Menschen erdachte und in der politischen Wirklichkeit angewandte, gleichsam experimentall erprobte Einrichtungen, beispielsweise im Umgang mit Macht. Zur Demonstration ein Beispiel: Das Entscheiden durch Abstimmung. Das Verfahren, wonach Interessenkonflikte durch Mehrheitsbeschluß entschieden werden, die Mehrheit nach Köpfen ermittelt wird und die Minderheit sich fügt, ist uns heute als eine der Grundregeln der Demokratie selbstverständlich. Aber es ist durchaus nicht selbstverständlich. Es ist eine menschliche Erfindung und in ihrer Bedeutung bestimmt nicht weniger wichtig als etwa die Erfindung der Dampfmaschine, des Buchdrucks oder des Computers. Larsen berichtet: „Der Brauch, bei politischen Versammlungen eine formelle Abstimmung vorzunehmen und die Stimmen abzuzählen, ist eine der Erfindungen, die, sind sie erst einmal gemacht, so auf der Hand zu liegen scheinen, daß man sie immer für selbstverständlich hält. Infolgedessen macht sich der durchschnittliche Beobachter auch nicht klar, daß überhaupt eine Erfindung dazu notwendig war; dennoch fiele es schwer, eine einzelne Neuerung anzuführen, die die Entwicklung politischer Institutionen tiefgreifender beeinflußt hat".

In der ursprünglichen griechischen Bürgerversammlung wurde nämlich nicht nach Köpfen entschieden, sondern so wie heute noch gelegent-

lich bei politischen Demonstrationen nach dem Lärmpegel. Die Gruppe, die am meisten Lärm zu schlagen verstand, hatte gewonnen. Dieser Brauch homerischer Versammlungen des 8. Jahrhunderts vor Christus galt in Sparta noch zur Zeit der Hochblüte der athenischen Demokratie. Plutarch schildert in der Biographie über den spartanischen Gesetzgeber Lykurg, wie die Wahl der Geronten vollvogen wurde: „Das Volk versammelte sich, und dazu ausgewählte Männer wurden in ein Haus in der Nähe eingeschlossen, wo sie weder etwas sehen noch gesehen werden konnten, sondern nur das Geschrei der Versammelten hörten. Denn durch Zuruf entschieden sie wie über alles andere so hier über die Bewerber, die nicht alle auf einmal, sondern einzeln nach dem Lose eingeführt wurden und schweigend die Versammlung durchschritten. Die Eingeschlossenen hatten Schreibtafeln und vermerkten darauf bei jedem die Stärke des Geschreis, ohne zu wissen, wem es galt, außer daß es der erste, zweite, dritte oder so und so vielte der Eingeführten war. Bei wem das stärkste Geschrei gewesen war, den riefen sie aus". Thukydides berichtet, daß die Spartaner 432 v. Chr., als sie entschieden, die Athener hätten sich des Vertragsbruchs schuldig gemacht, den Beschluß zunächst „durch Zuruf, nicht mit Stimmsteinen" zu fassen versuchten. Erst als der Aufseher nicht erkennen konnte, „welches Geschrei das lautere war", forderte er die Versammlungsteilnehmer auf, auseinander zu treten, um die Mehrheit zu ermitteln.

Ähnliches erfahren wir von Tacitus über die germanischen Versammlungen. Mißfiel ein Vorschlag, so lehnte ihn die Menge durch Murren ab; fand er jedoch Beifall, so schlug man die Speere aneinander: „Si displicuit sententia, fremitu aspernantur; sin placuit, frameas concutiunt: honoratissimum adsensus genus est armis laudare".

Wenn Aristoteles die spartanische Wahlmethode „kindisch" nennt, so war das nur möglich, weil vor ihm irgend jemand in Athen, niemand weiß wer, in der Zeit zwischen Agamemnon und Solon, also etwa im 7. Jahrhundert v. Chr., herausfand, daß es eigentlich vernünftiger und praktischer wäre, das Lärmprinzip durch das Mehrheitsprinzip zu ersetzen.

Das ist eine Erfindung, keine Entdeckung, nicht vergleichbar mit der Entdeckung Amerikas durch Kolumbus oder des Gravitationsgesetzes durch Newton. Denn Amerika existierte real, bevor es entdeckt wurde, und das Phänomen der Schwerkraft gab es, bevor das Naturgesetz erkannt war. Das Mehrheitsprinzip als eine der Grundregeln der Demokratie mußte erst gedacht werden, bevor es in die Wirklichkeit umgesetzt werden konnte.

Auch die Erfindungen gegen Machtmißbrauch, von denen im folgenden zu sprechen sein wird, sind uns heute allesamt, wie das Mehrheitsprinzip, selbstverständlich. Ja, sie mögen manchem in ihrer Einfachheit geradezu banal erscheinen. Vielleicht geht es auch nur darum, Selbstverständlichkeiten aus dem Unterbewußten und Halbbewußten ins vollwache Bewußtsein heraufzuholen, so wie Sokrates in seinen Gesprächen nur das aus seinen Gesprächspartnern herausholte, was sie eigentlich schon wußten, ohne daß sie sich dessen bewußt waren.

Diese Erfindungen, in ihrem Zusammenhang, gestützt auf die Ideen- und Realgeschichte, bewußt zu machen, ist die Absicht dieses Beitrags.

MACHTBÄNDIGUNG

Die erste der großen Erfindungen gegen den Machtmißbrauch ist die Machtbändigung durch das Gesetz, die Bindung der Regierten, vor allem aber der Regierenden an die Legalität. Es ist die Vorstellung, daß die Gesetze, nicht die Menschen herrschen sollen. Wenn wir von Hammurabi absehen, so können wohl vor allem Lykurg und Solon als Erfinder dieser Idee gelten. Platon hat sie als erster auf den Begriff gebracht, und zwar in einer wenig beachteten Textstelle des *Politikos*. Diese Textstelle bildet gleichsam die Nahtstelle zwischen der früheren *Politeia* und den späteren *Nomoi*, die Verbindung des vorwiegend personalistischen Ansatzes der *Politeia* mit dem vorwiegend institutionellen Ansatz der *Nomoi*.

Die *Politeia* und der erste Teil unseres *Politikos*-Textes befassen sich mit dem theoretisch besten, aber praktisch unmöglichen besten Staat. Die Grundidee des theoretisch besten Staates ist die Vereinigung von Geist und Macht, des vollkommenen Geistes mit der totalen Macht in einer Person oder einer kleinen Personengruppe. Diese „Philosophenkönige" stehen über dem Gesetz.

Die *Nomoi* und der zweite Teil des *Politikos*-Textes handeln vom theoretisch zweitbesten, aber praktisch besten Staat. Weil es der politischen Wirklichkeit den allwissenden König nicht gibt, soll an dessen Stelle die Nomokratie, die Gesetzesherrschaft treten. Im praktisch besten Staat steht das Gesetz über dem Herrscher. Die Nomokratie ist die bestmögliche Nachbildung der reinen Idee des besten Staates. Ihr haftet zwar der Mangel an, daß die Handlungsfreiheit jenes Herrschers, der dem wahren Staatsmann nacheifert, durch das Gesetz eingeschränkt ist. Aber dieser Mangel muß in Kauf genommen werden; weil erfahrungsgemäß die Gefahr besteht, daß ein unwissender, bösartiger Ty-

rann an die Macht kommt, sei dieser Tyrann ein einzelner oder eine Minderheit oder in der Demokratie die Mehrheit. Im praktisch besten Staat geht es eben nicht um die Wahl zwischen Gut und Bös, sondern um die Wahl des kleineren Übels. Die Frage ist, welche der unvermeidlicherweise unvollkommenen politischen Ordnungen am ehesten zu ertragen ist; schwer zu ertragen, meint Platon, sind sie alle. Im Vergleich zur Willkürherrschaft ist die Gesetzesherrschaft das kleinere Übel. Die Legalität ist ein notwendiges Übel zur Eindämmung des Machtmißbrauchs. Soweit Platon.

Aristoteles brachte die Weiterentwicklung durch die Unterscheidung von Verfassung und Gesetz sowie die Forderung der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze. Waren die Griechen die Erfinder der materiellen Verfassung, so die amerikanischen Siedler und die Engländer die Erfinder der formellen, geschriebenen Verfassung, insbesondere mit den Fundamental Orders of Connecticut (1639) und der Verfassung Cromwells (1654). Heute besitzen alle Staaten der Welt geschriebene Verfassungen, mit Ausnahme von Großbritannien, Israel und Neuseeland.

MACHTTEILUNG

Die gebändigte Macht soll zusätzlich geteilt werden. Das ist die zweite Erfindung gegen den Machtmißbrauch. Wenn von Machtteilung oder Gewaltenteilung die Rede ist, stellt sich fast unvermeidlich die Assoziation mit Montesquieu ein. Das Phänomen der Machtteilung ist jedoch älteren Ursprungs. Wir finden sie schon in der antiken Realgeschichte, beispielsweise im Doppelkönigtum Spartas, in der Ämterrotation Athens oder in der organisatorischen Ausdifferenzierung der römischen Republik. In der antiken Ideengeschichte hat sie Polybios am prägnantesten formuliert. Polybios unterscheidet bei der Beschreibung der römischen Republik drei Teile: die Konsuln als monarchisches Element, den Senat als aristokratisches Element und das Volk als demokratisches Element. Wenn „einer der drei Teile die ihm gezogenen Grenzen überschreitet und sich eine größere Macht anmaßt, als ihm zusteht, dann erweist sich der Vorteil dessen, daß keiner allein herrscht, sondern in den andern sein Gegengewicht hat und von ihnen in seinen Absichten gehindert werden kann. Keiner darf zu hoch hinaus, keiner alle Dämme überfluten. Dem ungestümen Machtdrang wird ein Dämpfer aufgesetzt, oder er scheut von vornherein den zu erwartenden Widerstand der anderen und wagt sich nicht erst hervor, und so bleibt der verfassungsmäßige Zustand sicher erhalten".

Montesquieu ist also weder der Erfinder noch der Entdecker der Machtteilung, wohl aber könnte man ihn als ihren Ghostwriter bezeichnen. Freilich wird Montesquieu meist mißverstanden. Denn es geht ihm im „Esprit des lois" — abgesehen von der Unabhängigkeit der Justiz — gerade nicht um die strenge funktionelle Machtteilung zwischen Legislative und Exekutive. Sein Anliegen war eine vierfache Machtteilung: die personelle Machtteilung, indem nicht die gleichen Personen in verschiedenen Staatsorganen tätig sein sollen; die soziale Machtteilung, insofern die Minderheit der Aristokratie von der Mehrheit des Bürgertums nicht überstimmt werden kann und umgekehrt; die zeitliche Machtteilung, welche die Fülle der Macht durch zeitliche Beschränkung kompensiert; und die föderale Machtteilung, welche die geringere Korruptionsanfälligkeit des Kleinstaates mit der äußeren Macht des Großstaates verbindet.

Den Sinn der Machtteilung hat Montesquieu mit Geltung auch für heute in der Tatsache gesehen, „que le pouvoir arrête le pouvoir". Die Macht soll der Macht Schranken setzen, um den Machtmißbrauch zu verhindern und damit die politische Freiheit zu sichern. Die Umstände wechseln, aber das Prinzip bleibt. Jedes Machtmonopol, jede Machtkonzentration, jede Allenherrschaft ist gefährlich, weil unkontrollierte Macht nach Montesquieu zum Machtmißbrauch tendiert. Das gleiche Prinzip der Machtteilung steht hinter der Idee der Parteien- und Verbändekonkurrenz, der wirtschaftlichen Konkurrenz, der Medienkonkurrenz und — in den internationalen Beziehungen — des Mächtegleichgewichts und der Abschreckung.

MACHTBESCHRÄNKUNG UND -STEUERUNG

Die gebändigte und geteilte Macht soll zusätzlich beschränkt und gesteuert werden durch vorstaatliche, überstaatliche, in der Natur des Menschen begründete, unveräußerliche, nicht vom Staat verliehene, aber von ihm zu gewährleistende, in ihrer Substanz unantastbare Grudrechte. Das ist die dritte Erfindung gegen den Machtmißbrauch. Sie ist eng mit der Aufklärung verbunden. Zwar gibt es schwache Ansätze in der Antike. Zwar paßt die Idee der Grundrechte zum biblisch-christlichen Menschenbild. Aber es brauchte das Saatgut der Aufklärung, bis der von Antike und Christentum bereitete Nährboden die Frucht der Menschenrechte hervorbrachte.

1690, ein Jahr nach der Verkündung der *Bill of Rights*, welche die britischen Verfassungskämpfe des 17. Jahrhunderts mit dem Sieg des

Parlaments über den monarchischen Absolutismus besiegelte, hat John Locke in der *Zweiten Abhandlung über die Regierung* die Idee der Menschenrechte kristallklar formuliert. Nach Locke besteht der Zweck des Staates einzig und allein darin, die Naturrechte der Menschen zu schützen. Verletzen Regierung oder Parlament diese Grundrechte, so überschreiten sie ihre Befugnisse. Sie handeln dann ohne legitime Autorität. Demzufolge haben die in ihren Menschenrechten verletzten Bürger das Recht zum Widerstand, in extremis sogar zum gewaltsamen Widerstand.

Eines der packendsten Dokumente der Weltgeschichte, die amerikanische Unabhängigkeitserklärung von 1776, atmet ganz den Geist Lokkes, — mit einer wichtigen Ausnahme. Locke nannte drei Naturrechte des Menschen: das Recht auf Leben, das Recht auf Freiheit und das Recht auf Eigentum. Der Verfasser der Unabhängigkeitserklärung, Thomas Jefferson, hat das Recht auf Eigentum absichtsvoll fallengelassen: „Wir halten die folgenden Wahrheiten für offenbar und keines weiteren Beweises bedürftig: daß alle Menschen gleich sind von Geburt, daß sie von ihrem Schöpfer mit gewissen, unveräußerlichen Rechten ausgestattet sind; daß zu diesen Leben, Freiheit und das Streben nach Glück gehören; daß, um diese Rechte zu sichern, Regierungen unter den Menschen eingerichtet sind, welche ihre rechtmäßige Gewalt von der Zustimmung der Regierten herleiten. Sooft eine Regierungsform diesen Endzwecken verderblich wird, hat das Volk das Recht, sie zu ändern oder abzuschaffen, eine neue Regierung einzusetzen und diese auf solchen Grundsätzen aufzubauen und ihre Befugnisse in solche Formen zu kleiden, welche die Sicherheit und das Glück des Volkes zu gewährleisten scheinen."

Karl Marx hat sich gründlich geirrt, als er schrieb, die Philosophen hätten bisher die Welt nur interpretiert statt verändert. Die Idee der Machtbeschränkung durch Menschenrechte *hat* die Welt verändert. Sie steht am Ende der britischen und am Anfang der amerikanischen und französischen Revolution. Sie ist eingegangen nicht nur in die amerikanische Unabhängigkeitserklärung, sondern zuvor in die Virginia Bill of Rights (1776) und danach in die französische Menschenrechteerklärung (1789), in die ersten zehn Amendments der amerikanischen Verfassung (1789) und in die Frankfurter Paulskirchen-Verfassung (1848). Kaum eine moderne Verfassung verzichtet heute auf einen Grundrechtekatalog. Und wir stehen heute mitten in der Dynamik der Ergänzung des innerstaatlichen Grundrechteschutzes durch den völkerrechtlichen in regionalen und universellen Vertragswerken. Auch dies ist ein Beweis für die Idee der Menschenrechte, daß selbst jene, welche die Menschenrechte mit Füßen treten, nicht um menschenrechtliche Lippenbekenntnisse herumkommen.

MACHTMÄSSIGUNG

Die gebändigte, geteilte und beschränkte Macht soll zudem gemäßigt sein. Die Machtmäßigung ist die vierte Erfindung gegen Machtmißbrauch. Sie spiegelt sich heute — insbesondere im deutschsprachigen Rechtskreis — in den Prinzipien der Verhältnismäßigkeit und des Übermaßverbots wider. Damit ist gemeint, daß der Staat, überhaupt jeder Machtträger, nur die dem legitimen Zweck *angemessenen* Mittel einsetzen soll. Insbesondere haben sich Eingriffe in die Freiheit der Menschen auf das notwendige Maß zu beschränken, um Schaden abzuwenden, Schaden wieder gut zu machen und den Staatszweck, das heißt die Sicherung der Menschenrechte, zu gewährleisten. Fritz Fleiner hat das Verhältnismäßigkeitsprinzip auf die eingängige Formel gebracht: Man „soll nicht mit Kanonen auf Spatzen schießen"!

Die vielleicht früheste Formulierung der Idee der Machtmäßigung ist das Talionsprinzip des Alten Testaments: Auge um Auge, Zahn um Zahn. Der Sinn dieser Regel war ja nicht die Rechtfertigung, sondern die Begrenzung der Rache, die Mäßigung des Racheprinzips des Codex Hammurabi. Im römischen Zwölftafelgesetz finden sich mehrfach dem Talionsprinzip verwandte Bestimmungen. Es scheint, daß sich das Verhältnismäßigkeitsprinzip im positiven Recht vor allem aus dem Strafrecht heraus entwickelt hat. Dies manifestiert sich eindrücklich in der angelsächsischen Geschichte, etwa in der Magna Charta von 1215 und in der Bill of Rights von 1689. Im Völkerrecht hat sich der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als ein ungeschriebenes Rechtsprinzip im Rahmen der staatlichen Selbsthilfe durch Retorsion, Repressalie und Krieg (ius ad bellum et in bello) herausgebildet. Für das deutsche Verwaltungsrecht sind die Kronprinzenvorträge von Svarez (1791) grundlegend, welche das allgemeine Landrecht für die Preußischen Staaten (1794) beeinflußten.

Über die Zeit hat sich das Machtmäßigungspinzip als Einschränkung des Ermessensspielraums der Machtträger zu einem allgemeinen Rechtsgrundsatz entwickelt, der das ganze öffentliche Recht in Rechtsetzung, Rechtsanwendung und Rechtsprechung durchdringt.

MACHTBETEILIGUNG

Die fünfte Erfindung gegen den Machtmißbrauch ist die Beteiligung der Machtunterworfenen an der gebändigten, geteilten, beschränkten und gemäßigten Macht. Diese mindestens teilweise Identität von Machtträgern und Machtadressaten nennen wir Demokratie.

Nach heutigem westlichem Selbstverständnis umfaßt Demokratie minimal drei Merkmale: a) die gleiche Freiheit aller erwachsenen Bürger zur Beteiligung an der periodisch stattfindenden, unmittelbaren und geheimen Wahl des Parlaments, b) tatsächliche Kompetenzen dieses Parlaments, u.a. im Bereich der Gesetzgebung und c) die Mehrheitsregel für Entscheide des Parlaments. Ob nur das Parlament oder auch andere Staatsorgane direkt gewählt werden, ist eine für den Minimalbegriff der Demokratie akzidentielle Frage. Akzidentiell ist auch, ob Sachfragen direkt durch die Bürgerschaft oder indirekt durch Repräsentanten entschieden werden und ob die Bürgerschaft selbst Initiativen zur Lösung von Sachfragen einbringen kann, ob es sich also um eine direkte, halbdirekte oder indirekte Demokratie handelt, eine Referendums- oder eine repräsentative Demokratie, eine „dêmocratie gouvernante" oder eine „dêmocratie gouvernée", eine „reale Volksherrschaft" oder einen „repräsentativen Verfassungsstaat". Akzidentiell ist ferner die Frage, ob sich die Demokratie in Form der Konkurrenz mit dem Wechsel von Regierung und Opposition abspielt oder in Form der Konkordanz unter Regierungsbeteiligung aller großen Parteien. Eine akzidentielle Frage ist schließlich, in welchem Maß die Demokratie durch die Miliz- oder die Berufspolitik geprägt ist, usw.

So verstanden gibt es Demokratie erst im 20. Jahrhundert seit der Einführung des Frauenwahlrechts. Dem ist aber eine 2½tausendjährige Entwicklung vorausgegangen. Von unserem heutigen Demokratieverständnis aus betrachtet, hat man Hemmungen, die Geburtsstunde der Demokratie in das klassische Athen zu legen. Denn nur eine privilegierte Minderheit der Bevölkerung Attikas besaß die politischen Rechte. Aber im Vergleich zu den damaligen politischen Ordnungen, im Vergleich etwa zu Persien und Sparta, galt Athen als Demokratie. Wichtigste Impulse zur Entwicklung der Demokratie gingen von Athen aus, das Popper nicht nur die Schule Griechenlands nennt, sondern die Schule der Menschheit für Jahrtausende, die vergangen sind und noch kommen mögen. Zu diesen Impulsen gehören die Bürgerversammlung als oberster politischer Machtträger und die Ersetzung des Lärmprinzips durch das Mehrheitsprinzip (one man — one vote).

War für die Herausbildung der direkten Demokratie Athen das Vorbild, so für die Entwicklung der repräsentativen Demokratie England. Die Institution des Parlaments ist aus der curia regis, einem Beratungsorgan des Königs, hervorgegangen, das dem Monarchen sukzessiv eigene Kompetenzen abtrotzte, zunächst im Bereich der Steuerbewilligung, dann der Gesetzgebung.

Bis ins 18. Jahrhundert konnten sich die Staatsdenker Demokratie nur als direkte Demokratie im Kleinstaat vorstellen. Erst die amerikani-

sche und französische Revolution ermöglichten durch die Erfindung der Repräsentation die Demokratie in großen Staaten. Die Repräsentation aller erwachsenen Bürgerinnen und Bürger im Parlament aufgrund des allgemeinen Wahlrechts wurde schrittweise im Laufe der letzten 200 Jahre erreicht — mit einigen Lücken in der Schweiz.

MACHTAUSGLEICH

Im Rahmen der gebändigten, geteilten, beschränkten und gemäßigten Macht unter Beteiligung der Machtunterworfenen soll zudem Sorge getragen werden, daß die Machtgefälle zwischen starken und schwachen Individuen und Gruppen, zwischen Reichen und Armen, Arbeitgebern und Arbeitnehmern, Produzenten und Konsumenten, Privilegierten und Unterprivilegierten, zwischen Berufstätigen und noch nicht oder nicht mehr im Arbeitsprozeß Stehenden, zwischen gegenwärtiger Generation und künftigen Generationen gemildert werden. Dieser Machtausgleich ist die sechste Erfindung gegen den Machtmißbrauch. Ob der Staat den Machtausgleich gewährleistet oder ob andere Institutionen (Familie, Unternehmen, Verbände, Kirchen, karitative Organisationen usw.) dafür sorgen, ist eine Nebenfrage.

Der klassische Liberalismus lehnte die Machtausgleichsfunktion des Staates ab und überließ die Wirtschafts- und Sozialordnung weitgehend dem freien Spiel der gesellschaftlichen Kräfte. Die Anhänger der freien Marktwirtschaft nahmen an, daß in einer von staatlicher Beeinflussung freien Wirtschaftsordnung das egoistische ökonomische Verhalten der Individuen den allgemeinen Wohlstand maximal fördere. Eine unsichtbare Hand bewirke im Zusammenspiel aller Egoismen das Gemeinwohl, schreibt Adam Smith. Aus den privaten Lastern entstünde das Gemeinwohl, während gutes Individualverhalten zum kollektiven Unheil führe, meint Mandeville. In seinen „Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen" bezeichnet Wilhelm von Humboldt das Bemühen des Staates, „den positiven Wohlstand der Nation zu erhöhen", als „schädlich". Dabei wurde aber übersehen, was Gottfried Keller schreibt, daß nämlich „für alles dies rüstige Volk die Freiheit erst ein Gut war, wenn es sich seines Brotes versichert hatte". Die auf Locke zurückgehende Verknüpfung der Freiheitsrechte mit der unbeschränkten Eigentumsgarantie förderte die Tyrannei der Stärkeren. Die Ethik des klassischen Utilitarismus des 18. und 19. Jahrhunderts (David Hume, Adam Smith, Jeremy Bentham, John Stuart Mill) orientierte sich an der größten Summe des Glücks für die Gesamtheit der Gesellschaft und nahm das Unglück der Benachteiligten in Kauf. Die Vertagsfreiheit er-

wies sich de facto als Freipaß zur Ausbeutung der Arbeitskraft der Besitzlosen. Die historische Erfahrung des arbeitsteilig-industrialisierten liberalen Rechtsstaates ist die Tatsache, daß die Freiheit vom Staat die Auslieferung der Schwachen an außerstaatliche wirtschaftliche und soziale Mächte zur Folge hatte.

Diese Erfahrung bewirkte in den westlichen Demokratien ein Umdenken. Heute spielt der Staat als Träger der Machtausgleichspolitik die Hauptrolle. Man spricht von der sozialen Marktwirtschaft, vom sozialen Rechtsstaat, vom Sozialstaat. Der Sozialstaat umfaßt ein sehr breit gefächertes, komplexes Bündel von Normen und Maßnahmen in zahlreichen Politikbereichen wie Steuern, Einkommen, Vermögen, Finanzen, Soziales, Sozialversicherungen, Arbeitsmarkt, Bildung, Konsumenten, Wohnen, Umweltschutz sowie — in der Außenpolitik — Entwicklung — und Nothilfe.

Die Unterschiede von Staat zu Staat sind groß. Noch größer sind die Unterschiede in den Parteiprogrammen. Der „sozialdemokratische Konsens" der Nachkriegszeit droht auseinanderzubrechen. Machtausgleich durch den Staat bedeutet eben auch Machtzuwachs des Staates und eröffnet damit als unbeabsichtigte Nebenwirkung neue Möglichkeiten des Machtmißbrauchs. Die schwierige Auseinandersetzung um das Maß und die Grenzen des Sozialstaates steht noch bevor. Die Machtausgleichsfunktion des Staates ist die jüngste Erfindung gegen Machtmißbrauch und zugleich die umstrittenste.

*

* *

Die sechs politischen Erfindungen sind indessen nicht nur Erfindungen gegen den Machtmißbrauch. Insbesondere Machtausgleich und Machtbeschränkung durch Grundrechte haben auch eine positive Funktion zum rechten Gebrauch von Macht. Macht ist ein notwendiges Mittel der Politik, das nicht nur mißbraucht werden kann, sondern zum Guten gebraucht werden soll. So wie umgekehrt, der Machtverzicht unmoralisch sein kann.

Alle sechs Erfindungen müssen in ihrem Zusammenhang verstanden werden. Was das Geschäft der Politik so schwierig macht, das ist die Tatsache, daß die sechs Prinzipien sich nicht nur ergänzen, sondern einander auch in die Quere geraten können. Wird ein Prinzip übertrieben, dann leiden die andern. Das eigentliche Geschäft der Politik ist es, trotz Veränderung und durch Veränderung die Balance zwischen einer Mehrzahl von sich teils ergänzenden und teils widersprechenden Teilen eines Ganzen immer wieder neu herzustellen.

STRESZCZENIE

Główna myśl autora sprowadza się do poglądu, że w naukach społecznych, podobnie jak w technicznych czy medycznych, istnieją wynalazki, czyli pomysły ludzkie wypróbowane eksperymentalnie i wprowadzone do rzeczywistości przez praktykę, nie będące jednak odkryciami czegoś co już istniało, w rodzaju odkrycia Ameryki przez Kolumba lub grawitacji przez Newtona. Jako pierwszy z brzegu przykład podany jest pomysł (wynalazek) rozstrzygania przez głosowanie. Innymi przykładami są wynalazki dotyczące wykonywania władzy. Następnie w opracowaniu omówiono obszernie sześć wynalazków politycznych skierowanych przeciwko nadużywaniu władzy. Są to: związanie władzy przez prawo, dzielenie i podział władzy, ograniczanie władzy naturalnymi prawami ludzi, umiarkowane stosowanie władzy, partycypowanie we władzy i zróżnicowany udział we władzy. Władza jest niezbędnym środkiem polityki, który może być zarówno nadużywany, jak i stosowany dla dobra i pożytku ludzi.

РЕЗЮМЕ

Главная мысль автора сводится к следующему: в общественных науках, как в технических и медицинских, существуют изобретения, т.е. идеи, выдуманные человеком, проверенные экспериментальным путем и введенные в жизнь практикой; они не открывают ничего того, что уже существовало (вроде открытия Колумбом Америки или закона тяготения Ньютоном). Первым примером такого изобретения является мысль-идея (изобретение) разрешения вопросов путем голосования. Другими примерами могут быть изобретения, служащие выполнению (осуществлению) власти. Затем исследователь широко анализирует 6 политических изобретений, направленных против злоупотребления властью: ограничение власти правом, деление и распределение власти, ограничение власти естественными правами человека, умеренное применение власти, участие во власти и дифференцированные формы участия во власти. Власть являестя необходимым средством политики, которым можно как злоупотреблять, так и применять для блага и пользы людей.